

一致性到分立性政府的政黨合作與衝突 ——以第四屆立法院為例

楊婉瑩*

- 一、前言
- 二、文獻回顧
- 三、我國憲政體制下的分立政府研究
- 四、政黨合作或是衝突？立法效率提升或是降低？
- 五、結論：政黨合作與衝突並現的分立政府

本文研究第四屆立法院中，由一致政府到分立政府時期，國會運作模式的轉變，特別是其中政黨互動關係的轉變。本文認為第四屆立法院本身呈現出相當豐富的立院政黨生態，並非相關文獻中「分立政府——立法停滯」或是「一致政府——有效統治」的二分對立所能描述解釋，這樣的認知也過於化約行政立法之間政黨互動的複雜性與流動性。

因此本文將逐一檢證立法決策過程的重要階段，包括立法最初階段的政黨提案與立法需求情形、立法過程所遭遇黨際衝突妥協乃至合作、以及立法最終階段的記名投票與政黨投票，由細密的分析中指出在什麼樣的條件下，政黨對立是可行選項，而政黨合作在分立政府下，又是如何成為可能。本文試圖呈顯出第四屆立法院中，在一致與分立的政黨組合形態的政治結構下，政黨合作與衝突兼而有之的例證，包括立法通過數量的增加背後的數字陷阱，立法過程的延遲實現，代表政黨衝突的政黨對立投票減少，以及過度依賴妥協交換式的政黨協商解決衝突等現象。在這樣矛盾的現象中，本文試圖在分立政府的政治結構下，找出導致政黨衝突的行為者動機與資源的解釋，更找出操作政黨合作的政治行為者間共享的目的與資源運算的理性，希望對於台灣分立政府的現象提出脈絡化的解釋。

關鍵字號：分立政府、一致政府、立法院、朝野協商、政黨合作

* 銘傳大學公共事務學研究所專任助理教授
東吳政治學報/2003/第十六期/頁 49-95

一、前 言

在第十屆總統大選後，民進黨陳水扁總統在五二〇就職後，面臨一個仍以國民黨為多數的國會，行政與立法分為不同政黨統治的分立政府形勢儼然成為政治運作的核心。由任命國民黨籍的唐飛為行政內閣首長，以及核四攻防戰後，唐飛下台民進黨籍張俊雄接任，一直到第五屆立院民進黨成為國會第一大黨，再轉由游錫堃接任行政院長，由全民政府到少數政府，各種政治組合的實驗以極快的速度更替中。政黨之間的煙硝味似乎並未隨著選舉的結束而消退，只是轉換了戰場——延燒為行政與立法之間的激烈攻防。總統大選所改變的不只是執政者主客異位，政黨輪替的民主鞏固的必經過程，而是整個政治結構的解構與重構。

總統大選後，新的決策政治焦點也隨之轉移至立法院，立法院由過去國民黨以黨領政的行政院立法局角色，到現在成為法案政策的主戰場，甚至使得行政院成為立法院行政局，黨政關係丕變。國民黨在第四屆立委選舉中以 123 席大勝，但在總統大選、連宋分裂後，國民黨立委出走至親民黨，國民黨僅存 113 席的多數席次，民進黨則以 71 席為國會中未及三分之一的少數黨，加以既有的新黨與持續擴增的無黨籍聯盟，以及大選後新興的親民黨，使得立法院由過去三黨一派的競爭態勢（陳杉榮，1996），轉而進入多黨競合的新賽局。

立法院內，除了既有多數政黨的分裂所帶來的政黨解組，隨著核四所引發的政治裂縫，國、親、新三黨組成的在野聯盟，總統罷免案或是行政內閣不信任案的政治操作，整個立法院中的政黨結構亦因而重組；總預算案的朝野對立，再度使得立院政黨競爭升高；工時案的持續性爭議，政院以對抗代替協商；跨黨派聯盟的陸續成形，國民兩黨立委的出走，立法院為分裂對抗的政黨對立、以及結盟重分配的政黨合作的氛圍所環繞（中國時報，2001/01/02），新的政黨關係在立法院產生決定性的影響。

在新的黨政運作下的立法院呈現出紛擾、混沌不清的現象，天下雜誌二〇〇一年國情調查顯示，高達 56.9% 的受訪者表示對於「在野聯盟」不信任與非常不信任；且有高達 63% 的民眾不信任立法委員是真正代表人民問政。這項信任調查也呼應了「誰該為今年的台灣亂象負責？」的答案。民眾認為最應當為亂象負責的，是持續發動各種罷免、串連活動的在野黨（18.5%）；內訌不斷的民進黨緊跟在後（17%），陳水扁總統則排名第三（15%）（台灣日報，2000/12/01）。政黨對立下的行政立法運作已是目前民眾最關心的焦點。

在政黨輪替之後，立法院在立法過程所呈現出來的諸多問題，是在所謂的分立政府體制之下運作的結果。分立政府值得重視的原因，一則在政黨輪替之後，以台灣分裂投票逐漸盛行的趨勢觀察，分立政府應不僅止於此一單獨個案研究，在未來亦可能以不同的行政立法的政黨組合重新出現，不論是政黨再度更替轉換成另一種少數政府形式，或是非執政黨所能主導的立院聯盟，這些非傳統行政立法一體的一致政府，都可以廣義的界定為分立政府的型態（也是本文所採之定義），而台灣因缺乏實務經驗故鮮少有兼顧理論與實證性之探討；二則在分立政府之下，政黨的運作與互動也會隨之轉換，以適應新的統治局勢，持續性的政黨競爭，可能導致的政治僵局（gridlock）也是此議題往往引起相當關注之主要原因。

在分立政府的政局中，立法院本身的效能是否果真如檯面上的政黨競爭所呈現的政治混亂，導致立法效能不彰？抑或是因著政黨競爭的激化，為贏得二〇〇一年年底第五屆立院以及縣市長選舉，以國民黨所掌握的絕對多數，在立法院中主導議事，積極推動法案，提昇立法效能，以為選舉奠定基礎？同時立法效率隨著朝野協商的運作與僵持，是否亦將出現顯著性差異？政黨之間的合縱連橫如何隨著政權轉移而作出改變調整？在一致政府時期以及分立政府時期，總統所代表的行政體系乃至於國會中黨團所面臨的國會局勢有相當的差異，其在立法過程所能獲得的支持或是阻礙的差異為何？在統治型態由一致政府轉為分立政府的期間，行政與立法之間的政黨關係的轉

變，以及立法院的立法效能的演變，都將是本研究所欲回答的問題。¹ 針對這些問題，本研究將進行跨政府型態的比較分析，並以第四屆立法院為主要的研究對象，第四屆立法院本身為一個獨特的組合，委員由上任至屆滿，經歷了國民黨執政時期，民進黨全民政府時期，到民進黨少數執政時期，許多政治可能性都在此屆當中展現，由此屆的變化來解釋行政立法的政黨組合改變後對立法院運作的影響，應能控制其他政策變項的影響，並探尋一有效解釋台灣政局變化的過程的模式。

二、文獻回顧

對於行政與立法之間的政黨關係，以及分立政府對於國會立法的影響，美國相關研究起步相當早，最早見於一九四〇年代關於憲政的設計以及政黨分權所導致立法破碎化的結果的討論（Schattschneider, 1942），至八〇年代，學者普遍認為分立政府所導致的政黨極端對立化乃是導致政策生產出現僵局的主因（Culter, 1988; Sundquist, 1988）。美國之所以相當關切分立政府的運作與影響，主要在於不僅在中央總統與國會自一九五〇年代開始，長期為不同政黨所統治，在各州地方政府亦有過半數的州政府與議會為分立政府。一九五〇年以前的分立政府多為短暫性且多發生在期中選舉時，往往會在總統選舉時重新組成一致政府，但自一九五〇年代以後分立政府幾乎成為常態，最明顯的是在雷根與布希共和黨執政的十二年期間，國會眾院多數幾乎為民主黨把持（Kelly, 1994）。

關於分立政府的相關研究，主要可分為兩大類，一則偏重於提供解釋分

1. 感謝匿名審查委員提醒，分立政府的討論多為行政與立法間的互動研究。但本文以立法部門為主要研究對象，一則是因為分立政府形成後，立法院在政策形成的過程中的角色更形重要，關於分立政府在政策立法表現的研究也多聚焦於國會部門，二則是因為我國行政部門在立法過程中並無美國覆議之立法否決權，同時相關立法對行政部門的監督權的行使亦未盡完善，因此行政立法對稱關係的研究未必適用於台灣的分立政府研究。再者，同時行政與立法間的政黨競爭關係，將轉化國會內的政黨間的競合關係，因此本文以立院內之政黨關係為研究重心。

立政府之所以成爲一個普遍現象的原因，一則偏重於評估其在行政立法運作上產生的影響。就分立政府的成因，大致可歸爲幾種討論：總統選舉方式、²國會中在位者優勢（Thurber, 1996）、³分裂投票的普遍（Jacobson, 1990）、⁴選舉週期的差異（Erickson, 1988; Shugart, 1995）、⁵以及議員專職化趨勢（Fiorina, 1994）⁶等解釋，這方面的研究已有相當豐富的討論與成果。

而分立政府在形成後，對於整體政治運作的影響相關文獻也有相當多的討論，但是不論是研究取向或是結論，分歧相當多。吳重禮（2000、2002b）以美國分立政府運作的爭議，在公共行政與政策上的影響，提供了靜態的比較文獻討論基礎。本文將焦點集中於美國國會的決策過程中的政黨關係轉變，以及其所造成的立法影響，主要可由兩個面向來觀察：

-
2. 選舉人團制度設計有利於分立政府的產生，因為共和黨在人數成長快速的州擁有選舉人團的優勢，民主黨即使贏得普選，仍然可能因為地理人口的分布而失去白宮，總統選舉方式較有利於共和黨（Thurber, 1996: 57）。
 3. 解釋美國國會現象不能忽視的一個面向即是普遍存在的在位者的優勢，競選連任時，現任的國會議員往往擁有較多的行政支援，包括助理人力、知名度、募款的優勢，使得既有的國會人口結構不易鬆動，長期為民主黨所控制的國會很難被取代（Thurber, 1996: 57）。
 4. Gary Jacobson（1990）認為美國選民喜好共和黨的總統以及民主黨的國會，選民傾向選擇能夠降低賦稅，處理經濟議題，以及確保美國國家利益的共和黨總統，因為認同其經濟與國防的主張；但另一方面則喜歡能夠處理國內議題，有效分配預算到需要的內政方案的民主黨國會，因為認同其社會政策的主張，而這樣的趨勢主宰了自一九四八年以後的美國政局。選民的投票選擇在不同的選舉有不同的判準：總統選舉強調管理能力的選擇，國會選舉則強調分配能力的選擇，政黨各有不同的議題掌握權（issue ownership）（Petrocik, 1991）。當然選民亦可能希望透過一個有效互相制衡的政府機構，使得政策取向較為溫和與中立符合大多數人的期望。
 5. 總統選舉與國會議員的選舉時程並不一致，過去研究發現在總統選舉之後才舉辦的國會選舉（期中選舉），總統所屬政黨往往席次會有所滑落，稱為所謂的 Midterm Decline（Erickson, 1988; Shugart, 1995）。根據統計，自一八六八到一九九二年間的分立政府，21.9%產生於總統與國會選舉同時舉辦的時期，而有超過兩倍機率 48.4%來自於期中選舉時期（Shugart, 1995: 328）。選民透過期中選舉來對總統的表現進行覆決以及制衡，也可以透過期中選舉來表達其不同的政策需求與尋求平衡。
 6. Fiorina 指出自二次世界大戰後，共和黨在州議會所佔席次逐步減少，成為議會經常性的少數，此與州議會日趨專職化有關。因為專職化的議員需要全心投入議會的服務工作，較不允許議員兼差經營其他事業，而民主黨議員往往較少有經營其他事業的機會且所得收入較低，較喜歡且符合議會此種發展趨勢。這種州議會發展趨勢亦影響到國會的成員組合，因為州議會往往被視為國會的人才養成班，因此在國會中同樣也是長期由民主黨掌握多數。

(一) 立法產能與轉變

傳統研究認為分立政府導致立法效率不彰。一致政府確保行政與立法的連帶關係，行政與立法機構因為政黨臍帶關係，往往具有共同的選舉與政策利益與目的，自然使得總統與國會多數願意且容易推動法案，有利於立法效能的提昇；相對的，分立政府之下，總統與國會多數黨各擁有政策主張，同時有不同的選舉利益，很難產生一致的政策在國會中順利取得多數支持，將導致立法僵局的產生（Sundquist, 1988）。同時對一般公民而言，分立政府使得政治責任歸屬不清，增加選民投票時所需獲取政黨、政治人物的立場的資訊成本。這樣的傳統觀點一直到 Mayhew 關鍵性作品 *Divided We Govern*（1991）後，才獲得挑戰修正。Mayhew 針對一九四七到一九九〇期間國會所通過的重要法案，比較在分立政府以及一致政府下立法效能的差異，其研究結果發現兩種政府組成下並無系統性差異，在一些時期中分立政府的立法效能甚至高過一致政府時期。與之前研究較為顯著的差異主要是其研究將重心放在法案制定的本身，而非單純處理任何一個機構（總統或國會）。對於分立政府與一致政府在立法效能上並無顯著差異，他歸因為政治人物都希望解決事情，而立法成功的主要關鍵在於強勢的總統，而非政府的政黨型態的一致或分裂（1991: 102-119）。

據此，他提出六個替代因素來取代政府的政黨組合形態，作為解釋立法效能的變（*alternative variation*）與常（*constancy*）的原因：選舉誘因、總統領導能力、廣泛的國會多數、外在重要事件、民意傾向、以及議題分裂。當然影響立法效能的因素有許多，政府統治的政黨型態只是其中一種，其他制度性因素如美國的兩院結構（Binder, 1999），政策環境上如經濟預算盈餘，輿論民意的需求（Mayhew, 1991; Stimson, MacKuen, and Erikson, 1995: 544）也都會影響政策的總體產能與結果。

與 Mayhew 經典之作同一時期或繼其研究之後，原被普遍接受的傳統觀

點開始進入挑戰重整階段，學界對於此議題的討論更加熱烈，可以簡單區分為以 Sundquist 為首的傳統派（conventionalists），主張分立政府較不利於立法產能；以及以 Mayhew 為首的修正派（revisionists），認為一致與分立政府沒有明顯的立法效能上的差別。修正派的研究在 Mayhew 之後相關研究相當熱絡。Jones（1994）的研究進一步證實 Mayhew 的說法，他全面檢驗戰後美國總統的表現，發現在各種政黨關係組合之下，國會與總統皆能有效推動重要性法案，強勢的總統以及負責任的政黨對於政策制定而言並非絕對重要，不論選民的政黨選擇為何，總統與國會將會持續推動其立法工作，都不影響立法的產能。推動法案的過程主要在於解決既存法案不恰當之處，需要耗費相當的人力以及冗長的時間，當法案在歷經數年的討論修正終於能通過後，究竟是分立政府或是一致政府都已不重要了。Fiorina（1996）相隔數年再度檢驗 Mayhew 的論證以及其後的研究，除了少數例外的發現外再度證實其研究結果——分立政府並不必然導致立法僵局。

Quirk and Nesmith（1995）則認為 Sundquist 的看法並非全錯，Mayhew 的看法也並非無誤，立法僵局是否產生必須視條件而定，分立政府時期只有當政黨間討論到高度意識型態爭議性的議題時，而且沒有輿論民意的壓力狀況下，立法僵局才有可能發生。以 Bush 執政時期為例，政策環境因素諸如預算赤字、分歧混亂的民意、以及複雜的議題都較分立政府本身容易導致立法僵局。分立政府所困擾的問題並非立法僵局，不同黨派亦可能擁有一致的政策興趣，雖然選舉的考量以及意識型態將使得共識難以達成，無法立即採取行動，但是有效的協商將能降低成本，政黨之間之所以會產生拖延立法行為，主要是針對沒有迫切性且無明確立場的法案而言，並且黨派之爭有利於產生意識型態溫和趨中的政策結果，這也可以視之為分立政府的好處。

Krihbiel（1996, 1998）更進一步提出形式模型（Formal model），解釋美國制度程序中所採用的超級多數決方式（supermajority）——總統所具有的覆議權（veto）以及參議院議員所擁有的議事杯葛權（filibuster），非經由超多數無法解決，如欲克服總統覆議權需要國會三分之二的投票，而解決參院的

冗長的議事杯葛需要參院五分之三的決定，這樣高的門檻，使得不論是在分立政府或是在一致政府之下，同樣容易產生立法僵局。一般而言，不論是在分立政府或是在一致政府的狀況之下，其中間偏好往往位處於政治中心點附近，除非新政權的中間偏好距離現況的平衡點過度遙遠，否則政策上少有顯著的改變。而如果因為外力因素影響使得政治中心平衡點本身過於極端而產生立法僵局，不論是在何種政黨主政的政府型態下，都會企圖將平衡點往中心點移動，但是因為程序本身所需要的超級多數決，也將使得分立政府以及一致政府，同樣無法移動現況打破僵局。Krihbiel 的理論解釋將立法僵局歸因於程序設計的結果，而非分立政府的影響所致。

Taylor (1998) 建立在 Mayhew 的研究前提與結果上，提出修正與補充。他以一九四七到一九九六年的法案資料為分析的基礎，再度檢驗 Mayhew 所言：民眾的意見以及對於政府的期待，而非政黨政府型態，左右了法案通過的多寡，當民眾期待一個積極有作為的政府時，法案通過的數量自然為數較多。Taylor 重新操作變項與模型的結果，發現當自由民意 (liberal public opinion) 當道時，政府會自然的擴張，並且法案數量也會隨之激增以因應政府的擴張。值得注意的是民意的態度取向與政府的反應作為之間乃是具有時間差距。除此之外，他並且再度驗證，政府財政赤字亦阻礙法案的推動與進展，因為政策推動者必須反覆遊說其他議員接受更多的方案與對應的支出，而在財政困難的狀態下，自然較不易達成。

上述研究多為提出理論依據或是進一步證實補充 Mayhew 的研究，當然亦有研究提出相反的論證。傳統派先驅 Sundquist (1992) 質疑其研究過度輕忽了分立政府所導致的立法拖延，例如一九九〇年的 Clean Air Act 前後僵持了十三年後才通過，而拖延大多是處於分立政府時期。Kernell (1991) 亦指出分立政府會製造制度性衝突，政策法案的通過必須依賴結構性的協商交易妥協來達成，往往曠日費時。Kelly (1993) 重新檢驗 Mayhew 對於重要法案的界定標準，並質疑其界定的方式似乎有前後不一致的情形：例如有些法案之所以重要乃是因為後來所發生的事件的影響所致，但在立法當時並未被視

爲重要。Kelly 主張應嚴格且採用一致的方式來界定所謂的重要法案：應該是在推動法案通過時以及事後專家認定時皆視爲重要者。採用如此嚴格的界定方式之後重新將 Mayhew 的研究操作一次的結果，得到的結果與當初的結果便有所差異：一致政府下所成功通過的重要法案遠較分立政府下爲數較多。

Mayhew 研究方法的缺失除了法案的界定外，尚有研究者指出其選擇性偏差的問題，認爲其將比較一致政府與分立政府的分析重點放在成功通過的法案本身，因爲少有成功通過的法案能同時獲得兩黨的聯合支持，即使是在一致政府時期也是如此，使得此種比較結果將對分立政府較爲有利。因此 Edwards, Barrett, and Peake (1997) 便將研究的對象改爲重要但是最終無法通過的法案，此一研究對象的改變也導致了結果的改變——在分立政府時期失敗的案例多過一致政府時期，分立政府增加了 45% 法案失敗的機率。

新近的研究持續對 Mayhew 的修正派提出質疑，Binder (1999) 的研究提出立法效能或是僵局乃是一相對性的概念，應由法案本身的需求與供給面同時做一比較，如果民眾對於法案的需求較低，立法產能自然較爲低落，立法產能較低或許並非機構之間政黨對立所致，亦有可能是當時對法案議題的需求有限所致，反之亦然，因此所謂的法案議題應包括了通過與未通過的潛在性議題。對於研究法案對象釐清之後，該研究並進而歸結：兩院間的政黨衝突或許比總統與國會之間的政黨對立對於立法效能影響來得更大。這些研究皆指出一份完整的立法效能比較分析必須清楚界定研究的法案究竟爲何，因爲將影響所導致的結論。

除了立法的數量產能之外，分立政府與一致政府的立法差異還存在於法案的內容與方向的差別。分立政府往往使得美國貿易政策上較爲傾向保守的保護主義 (Lohmann and O'Halloran, 1994)，容易影響賦稅政策，增加支出，並產生預算赤字 (Cox and McCubbins, 1991; McCubbins, 1991)，分立政府最常發生的爭議主要是在預算的分配以及對於官僚的控制上，各政黨往往具有不同的預算優先選擇，互不相讓的結果，可能導致預算支出上激增或是無法達成協議 (Cox and Kernell, 1991)，例如一九九五到九六年間 Clinton 所

遭遇的聯邦政府關閉的窘況。再者，分立政府在解決赤字的能力上較為遲緩（Alt and Lowry, 1994）。

同時在法案通過的基礎上，不同的政黨政府組合往往也具有不同的支持基礎：在一致政府下，法案的支持者往往是其黨員的投票結果，使得法案的內容與該黨立場一致，分立政府往往迫使政黨領袖為了改善行政與立法僵局，必須修正其既有之政黨立場以取得其他政黨的支持，長久以往分立政府之下政黨勢將協調產生一個較為有效的運作共識的機制與辦法，立法的內容在這種情形下自然有所差異（Thorson, 1998; Watherford, 1993）。

（二）行政立法政黨之間的關係

分立政府與一致政府下的立法效能以及立法內容的改變，無疑是受到政黨角色與關係影響的結果。前述針對分立政府與一致政府對立法工作的影響比較，可將之區分為傳統派（conventionalists）——分立政府較不利於立法產能，以及修正派（revisionists）——一致與分立政府沒有明顯的差別。傳統派的看法認為政黨乃是一有效的集體動員機制，因此不同機構為不同政黨所控制的結果，各政黨為尋求自己的政策利益以及選舉利益，將會導致立法僵局。而修正派的主張中，政黨的角色不再是如此絕對性的重要，能夠扮演機構之間的橋樑的角色，議員追求個人的連任往往必須向中間靠攏，而非強調其政黨的立場，因此政黨並非有效之集體動員機制。

對於美國國會政黨的研究卻發現一與修正派相反的發展趨勢，David Rohde 認為在後改革時代（post-reform era）之後的近二十多年以來的國會，多數黨往往能有效的發揮其影響力，政黨領導投票也越形普遍，政黨領袖也往往能左右法案議題的設定與結果（Rohde, 1991; Sinclair, 1992）。政黨的角色呈現一種相當吊詭的安排：美國政黨作為一個選舉機器而言，其約束力與動員能力確是日益低落的，選民的政黨投票也越來越不明顯，但是相反的，政黨在政府機構特別是國會其影響力與動員力依然相當強勢。這裡所呈現的

矛盾現象其實是可以並存的：正因為選民的政黨投票日益減少，分裂投票越來越多，使得國會議員在國會中必須尋求新的策略同時強化政黨競爭，來爭取選民的認同。因此政黨的形象與標籤對於國會議員仍然相當重要，尋求連任的動機往往鼓勵議員們在議會中努力從事政黨路線的活動。

Gilmour (1995) 認為在選舉利益的考量之下，政黨傾向於尋求差異而非尋求共識，因為差異將使得政黨在選舉時能突顯自己的政策主張與立場，以與其他政黨區隔，尋求選民的支持。這種政黨競爭的情形與傳統派的看法較為一致。政黨的影響力並未消退，仍舊是影響行政立法關係的主要因素。因此即使是在分立政府的狀態下，政黨仍有相當的影響力。

再者，在美國分立政府下討論立法運作以及政黨關係情形，勢必不能忽略總統在立法過程扮演的角色以及總統與國會政黨之間的互動，亦即可以由總統的表現來評估分立政府的政策影響與政黨關係 (Bond and Fleisher, 1990; Peterson, 1990)。Edwards (1989) 將總統在國會立法過程所扮演的角色區分為兩種：獨裁者或是協助者 (as director or as facilitator)，總統作為立法獨裁者能夠改變議題方向並且製造支持的選民，但是總統一般的角色為立法的協助者多過於獨裁者，因為總統為民意所選舉產生，因此必須顧及民意本身的政策偏好傾向，而非依照個人意志立法。再者，鮮少有議題過去完全沒有人支持或是不存在的，總統能從無到有的領導運作幾乎是不可能。更甚者，總統尋求連任與支持的動機，會使得總統不可能一意孤行不理會利益團體或是選民的政策選擇。因此總統往往只是動員既存的民意，推動那些與他目的相符的政策，反映並完成選民的政策目標。在此種情形之下，總統乃是立法的協助者角色 (Thurber, 1996: 64-65)。研究國會立法的學者普遍認為總統在國會立法過程所扮演的只是邊緣的角色 (Edwards, 1989; Bond and Fleisher, 1990; Peterson, 1990)。

歸根究底，影響議員的立法行為的因素主要還是：政黨、意識型態、以及選區考量 (Matthews and Stimson, 1975; Kingdon, 1981)。當然總統與其他一些諸如委員會主席、議員同仁、利益團體、總統與官僚都將會影響國會議

員的立法決定，但都不如前三者的重要，總統只是其中一個邊緣性的角色。大多數的國會議員甚至在總統有機會表達其立場或是展開運作之前，便早已預先依據政黨或是意識型態或是選區偏好做出決定。不論總統的領導能力與政治操作技巧如何，都無法影響國會的決策，國會議員的決策是在既有的結構底下運作的。

因此總統在國會影響法案的能力也是受到既有的決策結構（政黨、意識型態、選區利益）的影響。而總統是否能取得立法成功，也必須視他在國會中所能獲得的政黨支持而定，亦即國會的政黨生態往往決定總統的立法成敗。例如 Clinton 在其執政的前兩年，一九九一到九三年，面對由民主黨掌握多數的國會，其立法成功率高達 86%；其後當共和黨取得國會多數，其立法成功率滑落至 36%（Weisberg, Heberlig, and Campoli, 1999: 395）。當國會的政黨越趨對立，同時國會對於總統政策主張的反應越以政黨立場為基礎，總統越依賴其政黨來領導政策，同時難以建立跨黨派的聯盟。

隨著國會政黨化（partisanship）程度的差異，總統所能動員的支持在立法上的影響力便產生改變。分立政府之下的少數總統，面對一個高度政黨化的國會，其立法的成功率低於面對一個低度政黨化的國會；相反的，多數總統將得利於一個高度政黨化的國會。在較低度政黨化的國會當中，可以預期的是在黨內的意識型態光譜上屬於非主流者較有運作與流動的可能性與空間，跨黨派聯盟較容易成形，較有利於分立政府下的少數總統；而在較高度政黨化的國會中，原來在黨內意識型態上較為邊緣的黨員其運作空間相對萎縮，不利於分立政府之下，跨黨派聯盟的運作，相對的政黨內的團結結盟成爲主流，較有利於一致政府下的多數總統（Bond and Fleisher, 1996）。學者普遍認爲研究政府的運作若將分析的重點集中於以總統爲中心者，無法理解政策的真正形成過程（Peterson, 1990; Jones, 1994），而必須釐清總統與國會以及國會中政黨組成的相關性。

三、我國憲政體制下的分立政府研究

美國對於分立政府的研究途徑，乃是其特定時空背景的產物，在累積了二次戰後數十年過半數時間處於分立政府的經驗，以及地方政府普遍出現的分立政府傾向，使得美國研究累積了豐富的文獻，以及紮實的實證分析，提供許多晚近出現分立政府的國家最好的借鏡，與分析的角度，例如拉丁美洲與美國有類似的總統制，雖然政黨體系運作不同但是其研究也深受影響（Shugart, 1996）。在台灣近年來出現的分立政府，使得台灣的行政立法的研究與美國相關文獻的討論產生了交集，但也產生了經驗上的分歧。在取經師法美國分立政府研究之前，有必要釐清台灣與美國分立政府結構上的差異，兩者不可等量觀之，需要另闢途徑的主要理由。

當然最明顯的差異在於，美國總統制與台灣雙首長制兩種憲政體制下，分立政府下的總統在立法過程中所扮演的角色。美國研究中發現，選舉結果的改變也相對影響總統對於國會立法的影響力，分立政府時期總統的立法角色，若無法技巧性運作改善行政立法之間的關係，將由過去一致政府時期的立法領導轉為立法否決。新的執政黨由於長期在野，因此越傾向於改變現況，顯示其作為與舊政府的差異，然而因其所面臨的國會仍是以過去執政黨為多數的國會，分立政府下的少數總統面臨高度政黨對立的國會，往往不容易在國會中尋求跨黨派的支持，因此總統推動立法的能力將受到影響，無法像過去一致政府時期一樣具有法案的領導權。⁷

在此種狀況下，由國會反對黨主導的議題越多，總統所反對的法案便越多。總統反對的法案越多，往往經由國會運作或是訴諸民意，促使其所反對的法案無法通過。當然總統仍然面臨一定的民意對於推動政策壓力，因此仍

7. 美國研究中對於總統的立法支持主要指標為：總統所提的法案為國會所支持的比例（Presidential Box Scores）；個別議員與總統法案立場一致的比例（Individual Presidential Support Scores），以及記名投票的結果（Roll Call Vote），前兩者在 Congressional Quarterly 皆有紀錄可尋（Bond and Fleisher, 1990: 54-71）。

舊會支持一定的法案數量，在這方面一致政府與分立政府的差異不大，但是在總統所反對的法案數量上，分立政府應較一致政府的數量為多，而此種法案失敗的可能性亦較高（Edwards, Barrett, and Peake, 1997）。

在台灣的研究中，因為總統的憲政角色的定位較為不清，在政策法案的推動過程中角色往往也是非正式的，較難找到系統性關於總統法案態度立場的紀錄。行政院方面覆議權的行使原為測量總統立法否決權的依據，但因覆議門檻在修憲後由原來的三分之二改為二分之一，大幅減落總統的政策否決權，因此總統所領導的行政系統如欲改變政策，透過覆議權的行使往往很難收效，必須另尋管道，例如訴諸輿論與媒體，因此覆議權的行使情形僅能做為一參考性指標。也因此總統在整個立法過程中的角色，究竟是處於被動或是主動，是領導或是否決，在台灣行政立法關係的研究中，很難找到清楚的測量與指標。因此行政立法間的關係中，因著憲政所賦予權力的差異，台灣的總統在國會中所扮演的立法角色也較為模糊難辨，此乃兩國研究最大的制度性結構差異。雖然不可等同觀之，但總統所領導的行政體系在立法過程的參與，仍是立法過程研究中不可忽略的部分。因此美國關於分立政府下總統角色的相關文獻，仍然提供分析台灣的行政體系在立法過程的影響，以及行政立法間不同政黨關係研究相當有助益的基礎。

其次，美國研究中大量的分立政府案例，使得系統化的實證分析相對容易累積成果，相關的模型、測量的討論也越趨細緻深入。但是在台灣的研究中，仍然屬於分立政府的初期，時間仍短，行政與立法的關係似乎處於某種新的政治實驗階段，政黨組合模式的影響可以說是仍未穩定化，例如當國會內部的政黨衝突越趨激烈時，執政黨經常提出的國安聯盟，試圖在國會內形成過半數的執政黨立法院聯盟，便是對美國典型的分立政府最大的挑戰，傳統兩黨制下的分立政府模型便有許多解釋上無法適用之處。

相對的美國國會因為累積的案例多，與政黨體系的穩定化，美國國會研究分立政府與一致政府傾向於做一跨時性的比較歸納，以探求其中的模式與趨勢，大多由二次大戰後開始做一系統性的檢驗，例如 Mayhew 檢驗的乃是

一九四六到一九九〇年期間成功通過的重要性法案，Kelly 檢驗一九四七到一九八六年期間立法產能，Taylor 檢驗的乃是一九四七到一九九六年期間的重要法案，而 Edwards, Barrett, and Peake 則是針對一九四七到一九九二年期間失敗的法案，相關代表性研究多是累積四十多年的經驗性研究。

在台灣如欲比較一致政府時期以及分立政府時期立法的效能或是僵局，所面臨的狀況便大不相同，因為台灣分立政府的經驗仍處於全新的經驗，可以處理的案例便不是如此之多，可供研究資料本身有限，因此在研究取向上亦應有所區隔。台灣過去關於分立政府的實證研究相當有限，多數為研究地方政府層級分立政府的府會關係的運作（黃紀、吳重禮，2000；楊樹源，2000；陳敦源、黃東益，1998；謝宜芳，2001；張壹智，2001）；至於中央政府的部分，相關研究，包括由民眾對府院觀感切入（陳陸輝、游清鑫，2001），以及針對中央政府府會關係實證研究（吳重禮、林長志，2002a）。與本文研究範圍焦點較為接近的實證研究中，吳重禮與林長志（2002a）透過「法案制定的差異」、「中央政府年度預算刪減幅度」、以及「立法部門監督質詢」等三個指標，檢驗了立法院在政黨輪替後的表現。該文指出在爭議性的議題與預算刪減的幅度上分立政府確實有異於一致政府，但是在法案制定與立法質詢監督上的影響則並不明顯，作者認為此乃是行政立法的政黨關係的轉變，使得立法院更積極於制定法案，同時有效監督政府。該文比較法案制定的時間主要為第二屆立法院到第四屆第四會期為止，亦即在分立政府的只分析兩個會期，與長時間的一致性政府進行比較分析。

該文跨屆期長時間的分析當然有助於了解立法院的變遷，但是也往往難以控制立法院內部生態的快速變化。例如，立法院第四會期中，立法委員人數的由 164 人增加到 225 人，立法需求往往也隨之增加，加上立委連任率遠較於美國國會為低的狀況下，立院的組成人數與成員與前幾屆立法院中乃是有明顯的差異，同時第三屆屆期結束之前所通過的國會改革五法（後來在第四屆中再度更動），其中包括政黨協商的建制化、黨團地位的正式運作等，都使得立法院的運作迥異於往，因此跨屆期的比較必須在控制這些內部組成

以及運作機制的改變下，才能有效的釐清行政立法的政黨組合形態（分立或一致）的影響。台灣快速變遷的立法院，確實是使得屆期之間的比較更形困難的重要因素。

因此個人認為以台灣有限的分立政府經驗，所能獲得的結果並非一如美國國會全面式的歸納以建立一個趨勢性的模式，而是一個針對政府統治型態由長期一致轉為分立政府期間的轉變的細緻解釋與分析。因此本研究的主要的焦點在於：隨著政黨政府組合型態的改變，國會內部決策過程與結果究竟產生什麼樣的轉變？立法產能以及方向的變化為何？政府組成型態改變所引發的國會內政黨角色與互動關係的演變為何？本研究將集中於以第四屆立法院為主要的研究的範圍，第四屆立法院委員由上任至屆滿，經歷了國民黨執政時期，民進黨少數執政時期。我將之劃分為兩個主要階段——第一階段為該屆第一會期至第二會期，第二階段為第四會期至第六會期，切割點主要是以新政府上任（五月二十日）後所形成的分立政府，大致上已過了第三會期的中點，第三會期處於政權移轉的過渡期政府，因此較為妥善的歸類乃將第一至二會期歸為一致政府（unified government）時期，第四至第六會期歸為分立政府時期（divided government——廣義指非一致政府），做一比較，期間各會期的變異性仍受到各種外部政策環境的影響，因此分析上仍將以各個會期為基礎。本研究所採用的分立政府乃是相對於一致政府的廣義界定，此種劃分主要是以行政與立法機構過半多數是否為同一政黨所控制為標準。

四、政黨合作或是衝突？立法效率提升或是降低？

第四屆立院本身是一個高度爭議性的組合，論者由媒體觀察到相關研究，多數認為國會因為加劇的政黨對立，導致立法院空轉或是產生立法停滯。政治人物也普遍接受這樣的看法，不過在反應上，卻也出現矛盾之處，當執政黨指責在野黨必須為政黨惡鬥的立院亂象負責，在野黨最先的反應是將箭頭反轉，指責執政黨因為核四案導致政黨對立虛耗國力，政黨間互相推諉卸

責，但隨著選舉迫近，當民意對立法院越趨不滿時，在野黨頻頻表示，在野黨並非不負責任的反對黨，第四屆國會其實很有效率。

隨著政黨政治的轉變，分立政府是否會因政黨對立導致立法效能降低？或是因政黨競爭的加劇，反而促使立法效能提高？這樣的問題，所能獲得的答案，往往是單一方向的假設檢驗結果。但是僅僅一屆立法院經驗的假設檢驗，外在效度往往有所欠缺，且個人以為任何一種單一方向（對立或合作、提升或是降低）的假設都有簡化之虞，矛盾可能本身就是一種真實，體現的是一種複雜政權轉化的過程，不論是由在野黨成爲執政黨，或是原來的執政黨成爲在野黨，都會因著結構情境的需要，做出相對應的策略選擇與回應，並由新的互動過程的學習中，發展出新的策略。政黨對立、立法停滯或僵局，並非政黨最終目的，也不一定是最佳選擇。

因此本研究並不試圖建立一套全面性對於政府統治型態與立法效能的相關性的解釋與模型，而是將針對第四屆立法院中，同樣的立法委員的組合，但面對不同的總統，前三會期以及後三會期中，亦即一致政府時期以及分立政府時期，整個國會運作的轉變，法案提出到審查的運作過程，所遭遇的阻力、黨派的衝突與妥協、黨團朝野協商、法案的進程、表決情形、以及通過的結果，由細密的分析中指出在什麼樣的條件或是議題下，政黨對立是可行選項，而政黨合作在分立政府下，又是如何成爲可能？

(一) 政黨合作的立法院：

立法院隨著政黨競爭的激烈化，各黨力求表現的過程中，往往必須透過合作，以達到各個政黨個別目的的實現，特別是在分立政府下，沒有透過政黨合作很難成功推動立法的工作。但是國會政黨之間的合作究竟是如何運作，往往是鑲嵌在各個不同的立法過程中，不規律且不穩定的以不同形式出現，很難取得直接的指標加以評估，只能由立法過程的各個階段中逐一探尋，找到政黨合作的間接例證。而立法過程涵蓋面相當廣，本文將由立法過程中

的法案提案、投票表決乃至於立法產出三個面向，由一致政府到分立政府下政黨合作的間接例證進行檢證。

1. 黨團提案

政黨之間在立法最初期的合作，可以算是在提案的階段。立法院提案的部分，包括個別立委提案以及黨團提案。跨黨派的個別委員的聯合提案一直存在，這也是立委個人權力行使的必然，並不一定代表政黨間的合作。而如果以黨團的名義提案，特別是跨黨團共同連署提案，則政黨之間合作的企圖相較便為明顯可見。第三屆立院最後會期所通過的國會改革五法中，依照一九九九年通過立法院組織法第三十三條規定，同屬一個政黨的立法委員五人以上，得組黨團，而不足五人的政黨與無黨籍得合組五人以上之聯盟。同時依一九九九年通過立法院職權行使法第七十五條與立法院議事規則第五十九條，符合跨越政黨門檻的政黨，得以黨團名義提案，不受立法院職權行使法或議事規則關於連署附議人數限制。準此，第四屆立院開議以後，首開立院黨團立法提案的先趨，擁有黨團提案權的包括了國民黨、民進黨、新黨，以及因為總統大選成立之親民黨。二〇〇〇年進一步修正，將符合跨越政黨門檻的政黨，修訂為符合立院組織法第三十三條規定之政黨，使五人以上的黨團即有提案權，無黨籍聯盟進一步擁有立法提案權（陳淑芬，2002）。

由表一可知，在政黨黨團提案上，前三會期新黨是黨團立法中最為積極者，此與該黨人數稀少，團結整合較為容易，同時對於團結發揮整體戰力的需要更為迫切。相對上國民黨黨團則較為被動，一則因為國民黨仍擁有行政權，行政單位在立法主導權上仍居上風；二則國民黨仍為國會最大黨，人數眾多反有不易整合的問題。但是在總統大選後，國民黨黨團也積極立法，第四會期國民黨黨團提案數目一躍為前三會期的加總，立院改選前的最後會期，則更是積極提案。民進黨黨團提案分配上屬於平均，在最後兩個會期，黨團提案數目增加，可能是因面臨立委改選壓力，整體而言民進黨團並未因取得行政權而較在提案上鬆懈下來。

表一：第四屆立法院政黨黨團提案

	國民黨	民進黨	新 黨	親民黨	無黨籍聯盟	跨黨團提案
第一會期	5	6	8	0	0	1
第二會期	0	5	7	0	0	0
第三會期	2	5	12	6	0	0
第四會期	7	6	7	4	1	1
第五會期	1	9	5	10	0	1
第六會期	12	15	6	8	0	12

資料來源：作者自行整理自國會檢索系統

民進黨雖然在第三會期期中之後取得行政主導權，但在第五屆立委改選前只是未過多數的第二大黨，在國會中如欲順利推動法案，勢必與其他政黨黨團更加積極合作。而這樣的認知似乎也呈現在跨黨團的聯合提案中。除了個別政黨黨團提案之外，政黨之間的黨團聯合提案也是第四屆中一個值得注意的現象。當政黨面臨更激烈的選舉競爭時，在政黨輪替後以及立院改選前的最後一個會期，立院政黨協商聯合提案的空間反倒增加。

黨團聯合提案在第四屆最後一個會期最為明顯。第四屆前三會期黨團間聯合提案者少，只有全民健康保險法部分條文修正草案一案是由國、民、新三黨共同主動提案。後三會期中雖然立法行政關係面臨重大改變，但是政黨黨團在聯合立法提案上，反而越顯積極。包括執政黨與在野黨在內的民、國、新、親四黨黨團聯合提案者，主要是與立法院相關組織內規、以及與加入WTO相關的法案：包括立法院組織法第十一條及第三十三條條文修正草案、立法院委員會組織法、立法委員職權行使法、立法委員行為法第二十八條、立法院議事規則部分條文修正草案、廢止外國人應專門職業及技術人員考試條例、專門職業及技術人員考試法第二十四條條文修正草案。

同時執政黨與個別在野黨共同提案者亦在所多有：例如民進黨與親民黨黨團聯合提案者有立法院職權行使法第十三條條文修正草案、立法院組織法第三十三條及第三十五條條文修正草案。民進黨與國民黨聯合提案者則有律

師法第三十七條之一條文修正草案。在野黨黨團聯合提案也有零星增加，但是並未特別突出⁸。簡而言之，由個別黨團提案到黨團聯合提案，可以看到個別政黨黨團更加積極提案以面對新的政黨競爭形勢，但是政黨聯合提案並未因為分立政府而減少，政黨仍透過這樣的方式，在立法主動權上採取必要的合作。

2. 投票表決

一般關於政黨角色與關係有兩種相對立假設：一則是認為分立政府之下，政黨的競爭將更形激烈，政黨內部將更形團結，黨派對立的投票將更形普遍。溫和的中間議員在政黨對立之中成為重要的協商爭取合作對象，但是一旦對立形勢越明顯，中間溫和派的空間越形縮減，特別是越接近選舉，政黨的偏好將越趨極端化，以利市場區隔，因此容易產生立法僵局。另一派則主張是雖然分立政府之下，雖然容易產生立法僵持對立，但是面臨選民壓力的同時，政黨之間必須尋求妥協，修正自己的立場，以向選民交代，因此在成功通過的法案中，跨黨派的投票將更形普遍，政策的內涵的妥協性較高，政策立場將向中間修正。

在檢驗政黨內的立法團結程度以及政黨間的立法對抗程度時，記名投票（roll call vote）不失為一個參考的客觀測量工具。在第四屆立法院中，記名投票的次數相對於第三屆而言，有大幅減少的趨勢。這與政黨協商越形重要有相當直接的關係，當政黨協商建制化之後，重要的法案審議過程都經由政黨協商解決，若有爭議，往往也是採取投票方式決定是否採納政黨協商的結果，而非直接針對法案內容投票，因此傳統的記名投票在台灣立法院研究中很難作為唯一有效指標。以第四屆而言，由下列表二可知，不僅是表決次數減少，且有隨著會期的推進次數越少的現象，不論是在法案內容的實質討論或是程序性的投票中，在分立政府之下，政黨之間赤裸裸而直接的記名投票

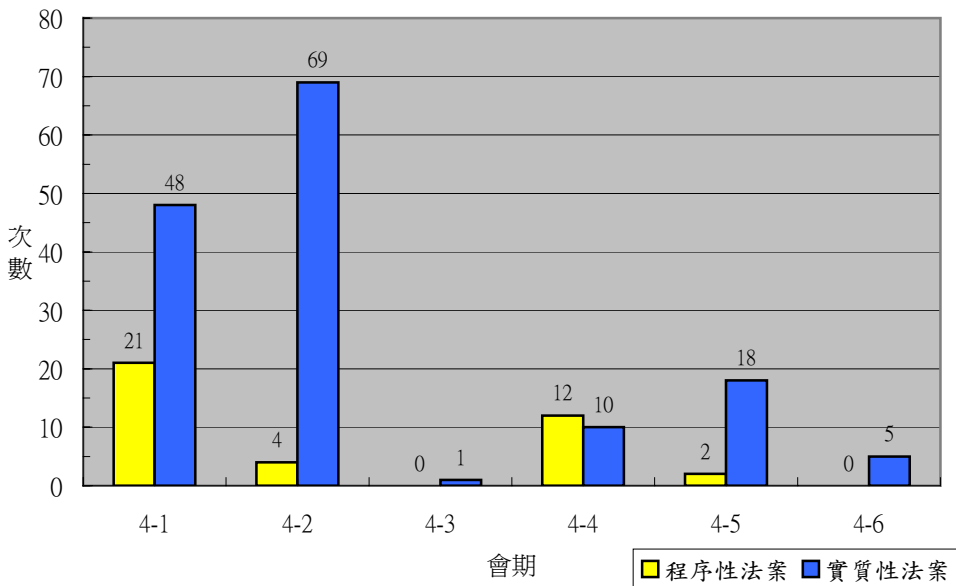
8. 在野三黨國民黨、新黨、親民黨三黨黨團聯合提案者包括了立法院職權行使法增訂第四十四條之一條文草案（第四會期）、行政程序法第一百七十四條之一條文修正草案（第五會期）、公營事業移轉民營條例增訂第八條之一條文草案、國營事業管理法增訂第三十七條之一條文草案。

戰有減少的趨勢。

表二：第四屆各會期三讀記名投票表決次數

會 期	記名投票小計	程 序	實 質
4-1	69	21	48
4-2	73	4	69
4-3	1	0	1
4-4	22	12	10
4-5	20	2	18
4-6	5	0	5

資料來源：作者自行整理自公報資料



圖一：第四屆立法院記名投票次數

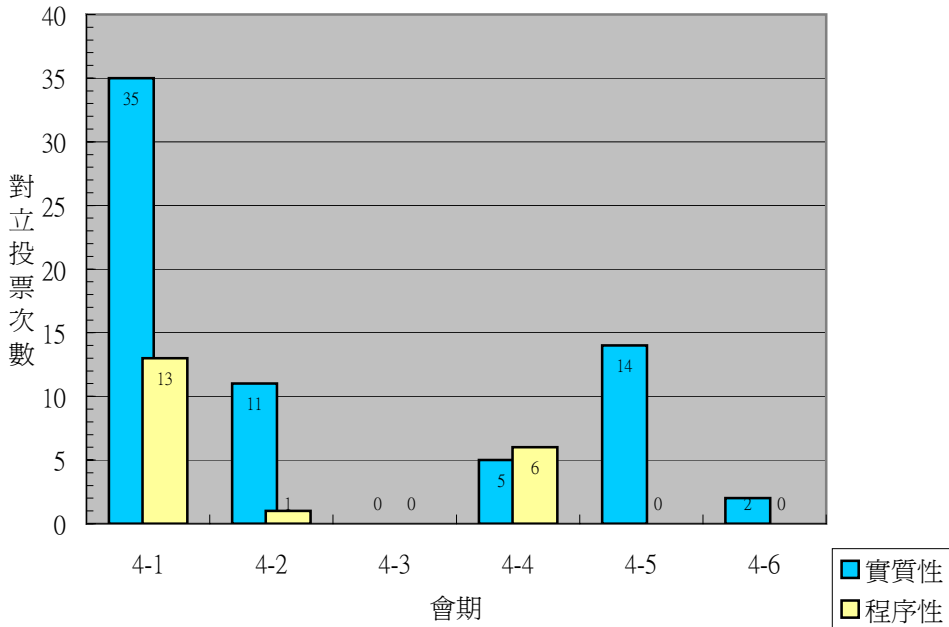
除了記名投票次數的減少之外，要了解政黨在不同政府型態下投票的型態是否有所變化，必須進一步檢驗在所有記名投票中政黨扮演重要決定性的

投票分布情形。參閱相關政黨投票以及政黨對立投票的相關討論研究，Cox and McCubbins (1994) 的「政黨領導投票」(party leadership vote)，提供了一個較為完整的依據，可作為政黨對立(partisanship)的指標。政黨領導投票，包括了在一次投票中，一黨的最高領導團結對抗另一黨的最高領導的投票。而所謂的政黨最高領導團結投票乃是指在一次投票中，政黨領袖與黨鞭立場一致的投票。表三與圖二為第四屆立院中政黨對立性投票的會期分布情形，明顯可見第四屆立法院記名投票之中，若以第三會期結束前後為分界點，比較一致政府與分立政府不同統治型態下，在法案三讀院會階段，政黨對立性投票的次數，不論是針對法案實質內容或是針對議案程序表決的過程，則第一會期政黨領導的對立次數性投票最高。而在分立政府時期，除了第四會期投票次數稍高之外，其餘會期投票紀錄中為政黨領導的對立投票表決的次數都相當稀少。

表三：第四屆各會期政黨投票表決次數

7	實 質	程 序
4-1	35	13
4-2	11	1
4-3	0	0
4-4	5	6
4-5	14	0
4-6	2	0

資料來源：作者自行整理自公報資料



圖二：第四屆黨團對立投票

由以上觀察可以看到兩個現象：一是總體投票次數隨著會期推進而減少，某種程度代表了政黨不再透過這種票票定生死的直接角力的方式來決定法案的命運，而是轉向更多談判與合作空間的政黨協商，以尋求解決彼此的歧異，這樣的趨勢在分立政府形成後似乎更為明顯。再者，政黨對立投票次數的減少，同樣在分立政府之後更形明顯，也更進一步證明了這樣的考量。當然，過去的經驗說明了政黨協商，本身就是為了解決政黨分歧下的政黨投票可能產生的僵局對立而設計的機制。不論決定採取協商或是投票的方式的動機為何（文後將討論），但是無疑地，訴諸朝野協商比訴諸投票預告了更多政黨合作的可能性，因此總投票次數乃至於政黨對立投票次數的減少，也顯示了政黨合作的空間的擴展。

3. 立法產出

立法效率最簡單的表面檢驗，便是比較不同結構生態的立院下，議案通過的數目。就通過的議案總數而言，第二屆立院通過議案 216 件。第三屆立院，政黨競爭激烈，出現沒有任一政黨實質過半的景況，總共通過 278 件議案，⁹ 與第二屆立院相去不遠。至於第四屆立院，立委人數由 164 人增加至 225 人，多黨競爭中國民黨過半數的立院，以及屆期中總統大選的行政立法重組下，整體國會結構明顯的受到衝擊，國會立法效率也深受質疑。不過正如國民黨在第五屆立委選舉所推出的文宣，在野黨並未因為政黨對立而減緩立法工作，通過的議案不減反增，第四屆總共通過了 563 件議案，其中前兩個會期通過 172 件，第三、四會期通過 160 件，後兩會期通過 231 件議案，其中包含了 170 件法案，成為立院自第二屆全面改選以來，通過法案數目最高的一個會期。在行政立法分立的情形下的第三至第六會期，通過議案反較一致政府為高。

表四：第二屆到第四屆三讀通過議案的數目與來源

屆 會 期	通過議案	政府提案	委員提案
第 二 屆	216	122	94
第 三 屆	278	185	93
第 四 屆	563	371	192
第 1-2 會期	172	109	63
第 3-4 會期	160	103	57
第 5-6 會期	231	159	72

資料來源：立法院公務統計提要¹⁰

除了通過議案的數量的比較之外，就通過的議案來源而言，到底是國會

9. 其中前三會期通過 120 件，後三會期通過 143 件。

10. 感謝匿名審查委員關於各會期差異的提醒，但因受限於立法院統計提要的原始資料形式，本文無法進一步區分個別會期的通過議案情形，亦即無法將一致與分立政府時期之第四屆第三與第四會期加以區隔。同時表中之政府提案與委員提案的差異，亦直接採取該資料本身的界定，但因立院資料本身並未說明故此處亦無法進一步追論。此處所列議案包含了法律案、同意權行使案、條約案、預算案。

中多數黨的提案居多，或是少數黨的提案，或是行政院的提案，各種不同的法案來源也代表了不同的意涵，如果通過法案多數為國會多數黨提案，而非執政黨提案，則三讀通過法案數量的增加所代表的僅只是政黨競爭加劇後，由執政黨轉為在野黨的國民黨面對激烈立法競爭以及尋求表現的動機，轉化在主導更多法案的通過上；而如果通過法案多數為行政院提案，則可能意謂政黨輪替後的執政黨，其立法主導效率的表現。這兩者自有不同意義。

由第二屆至第四屆立法院，通過的議案中多數為政府提案，在第三屆所通過的議案中，政府提案為委員提案近兩倍左右，明顯可見，在國民黨執政時期，行政院在立法主導成功的能力確實相當強。如果將第四屆通過議案來源，進一步分類，在民進黨執政時期的第三會期之後的立法院中，所通過議案中，仍以政府提案為多數，行政院法案主導力似乎也未減弱。分立政府下，國會中的多數，並未因政黨競爭對立，而減緩行政院議案的通過。¹¹ 由於政黨輪替後民進黨在第四屆立法院仍為第二大黨，而國民黨在立院中乃是過半數的多數黨，因此由法案通過的增加，可以間接推論分立政府下勢必透過政黨合作來達到立法目的。

(二) 政黨衝突的立法院：

從上述政黨間聯合提案的增加、對立投票的減少到法案通過數量的增加，就表面觀之，似乎可以解釋分立政府下政黨合作導致較高的立法效能，立法僵局並不嚴重或是根本不存在。但是如果仔細檢驗或是重新修正立法效能的測量方式，卻可能會發現另一個隱藏在數字背後的對立面；同樣的如果對立投票的減少代表政黨間的合作可能，但是投票的減少又是如何被製造出來的，立法過程同樣不可忽略，否則將遮蔽了政黨對立的真實。因此以下將就前述立法效率的測量方式以及立法過程重新提出探討，除了同樣涵蓋立法

11. 但是另一個值得思考的問題是，所通過的行政院提案，究竟是一致政府時期的行政院提案，或是分立政府時期的行政院提案，光就整合的統計數字很難判斷。

提案與產出之外，¹² 將更進一步透過立法過程中的政黨對立妥協以及立法效能的相對檢證，還原分立政府下的立法全貌。

1. 立法相對效率

立法效率的測量方式，往往影響立法研究的結果與詮釋。美國國會研究因為跨時性的原因，個案眾多加上法案紛雜，在測量立法效率上，有效的法案篩選標準便成爲一個重要的工作，甚至影響可能的結論。Mayhew對於何謂重要法案的界定篩選標準，主要採取兩種範圍（2 sweeps）的認定，兼採報章雜誌媒體（例如New York Times、Washington Post每年年終關於立法的社論）以及學術界的看法，同時將法案一一陳列以比較不同政府政黨統治型態下法案的數量變化，更進而提出一數量模型解釋之（Mayhew, 1991: 52-73, 175-179），該判準提供了後來立法研究者的一個重要參考起點。¹³ 但是對於研究單位的界定方式卻引起相當多的質疑與修正，如前文所述，學者或是質疑Mayhew界定何謂重要法案的標準有前後不一致的情形，主張應採用更嚴謹一致的方式來界定所謂的重要的法案（Kelly, 1993）；亦有研究者針對其選擇性偏差的問題，認爲其將比較分析的重點放在成功通過的法案本身，忽略了失敗的法案的代表性，使得此種比較結果將對分立政府較爲有利（Edwards, Barrett, and Peake, 1997）；尚有研究者指出立法效能乃是一相對性的概念，立法產能的低落並不必然代表立法僵局的結果，可能是因爲潛存議題有限之故（Binder, 1999）；另外亦有學者指出其法案界定的方式無法真正區別何者爲重要法案以及綜合性法案（omnibus legislation）（Taylor, 1998）；種種對於Mayhew研究單位的質疑都導致其研究結果的推翻、補充或修正。

12. 感謝匿名審查委員提醒，既然本文認爲政黨衝突與合作並存，因此在前述的立法面向中既出現合作，必然也出現衝突，在分析上也當一致涵蓋相同的立法面向。但因爲本文行文結構的邏輯強調立法測量指標差異造成詮釋差異（合作或衝突），因此並未在合作與衝突面直接採取相同的子標題，但是相同面向例如立法提案與產出同樣包含在兩者分析之中，只是經過處理後產生了不同的指標與分析方式。合作與衝突的五個子標題其實是相互交錯於相似的立法過程中所產生的不同指標，並非是五個立法面向，本文確實努力去呈現立法整體過程的政黨衝突與合作相互矛盾並存的分析。

13. 他所建立的資料庫更經常爲後來研究者所引用，如 Kelly（1993）與 Taylor（1998）。

簡而言之，在討論立法效能時，過度強調通過的法案，可能會產生選擇性的偏差，亦即忽略了失敗無法通過的法案。三讀通過法案所代表的只是立法產出面的供給，此立法供給雖然並未因行政立法分屬不同政黨而降低，但也有可能是來自於立法需求的提高，亦即第四屆立院中，後幾個會期中議案通過數量的增加，可能源於提案數目的相對增加，立法供給乃是相對於需求，如果整體立法需求增加的比例高於立法供給增加的比例，則所謂的立法產能的測量便需要重新檢驗。

立法供給往往有較明確的指標可供參考，但立法需求的概念，則相較較為模糊。美國研究中，多以民意測驗相關自由/保守意識型態（liberal/conservative）指標作為民眾對於立法的需求度，當民意傾向自由主義時，代表民眾期待的是擴張型的政府，亦即積極立法提供服務的政府；而當民意傾向保守主義時，代表民眾期待的是小而美的政府，立法需求相對減弱。這種民意調查，透過長期性的持續系統性累積，可以成為一有效指標，但是在台灣，自由保守意識型態的對立，向來並不分明，不單是選民沒有清楚意向，政黨與政治人物，在代表的階級族群也越趨模糊，難以用同樣的尺度來衡量民眾的立法需求。¹⁴

一般而言，立法需求所代表的是當時民眾對於國會推動法案的請求，而民眾的需求往往反映的是，當時的政治社會結構中，產生許多需要透過立法以解決特定政治社會問題，需要立法以推動相關的政策措施，或是需要立法以因應當時特殊重大緊急事件。當政黨輪替之後，不論是民眾或是新政府，自然對於改變現狀有較多的期待，而這些期待往往反映在提案數目的增加上。例如新政府上台，為實施新政新計畫往往需要透過立法手段來完成，最明顯表現在為解決經濟議題而召開的經發會，透過立法院外的政黨精英、經濟專家與社會代表協商的結果，所得到的諸多共識，必須透過許多相關法案

14. 例如過去民進黨支持者當中，勞動階級屬性較為明顯，但在選舉時所標舉的新中間路線，放在左右意識型態光譜中，顯得渾沌不明。加上統獨意識型態的切割，所謂自由保守意識型態的選擇，在台灣甚難適用。

的制定修改來確定執行政策的法源依據。而所謂的特殊緊急事件，例如九十一年度加入WTO，在入關前相關法案配套的修訂，也產生大量的立法需求。其他如選舉迫近，也可能促使各黨委員提出更多法案。據此，提案數目與立法需求往往是一體兩面，當立法需求產生後，則往往直接表現在新法案或修正案的提出。由國會議員與行政部門的提案數量中，基本上反應出民眾立法期待，可以觀察立法需求在每個會期的分布情形。¹⁵

表五：第四屆各會期提案數目

會 期	總提案數	行政院提案數	行政院提案比率
4-1	264	62	23.8 %
4-2	535	164	30.65%
4-3	415	121	29.15%
4-4	376	120	31.91%
4-5	504	247	49.01%
4-6	215	97	45.11%

資料來源：作者自行整理自立法院網站法案檢索系統

由表五可見，第四屆立法院的各會期，在總統大選前的第二會期以及立委改選前的第五會期，提案數目明顯的激增超過五百件，符合選舉前各黨在立院中力求表現的預期，不過第六會期因為選舉中斷開會一個月，加以慣例上最後會期重點放在加速法案通過，提案數目則相對較為減少。而在新政府上台後，除了第三會期的過渡期外，由第四會期開始，行政院方面的提案數目佔總提案數目的比率，有逐步增加的現象，凸顯出新政府在立法上的企圖

15. 本文因為以各會期為分析單位，因而將每會期之新提案做為立法需求替代性指標。如果以累積法案量取代累積提案，作為立法需求的替代性指標，可能因為立法時程的拖延，每會期的累積法案量並無法完全包含該會期的新提案（或許仍停留在一讀階段），亦即該會期中最新的立法需求，恐有疏漏，因此本文仍以每會期提案做為立法需求的替代指標。

心，遠較前兩個會期中行政院為積極，與立法委員的提案有旗鼓相當之勢。大致而言，立法的需求明顯受到外部環境的影響而產生波動。

表六：第四屆立院各會期提案通過比例

會期(n)	通過法案數 D (供給)	新提案數 P	累積提案數* S (需求)	供給/需求 相對立法效能
4-1	63	264	264	23.86%
4-2	96	535	736	13.04%
4-3	84	415	1,055	7.96%
4-4	68	376	1,347	5.05%
4-5	48	504	1,783	2.69%
4-6	170	215	1,950	8.71%

資料來源：作者自行整理計算

* 累積提案數等於將該會期提案數加上之前會期累積提案數，再減去之前的會期所通過法案

$$D_n = P_n + D_{n-1} - S_{n-1} \quad (D \text{代表通過法案數, } P \text{代表新提案數, } S \text{代表累積提案數, } n \text{代表會期})$$

在提案積極的條件下，亦即立法需求暴增的同時，第五會期的相對立法產出乃成爲最低弱的一個會期。¹⁶當然，提案累積的結果，到越後面的會期，未通過待審以及新提出的的法案便越形增加，而相對於立法需求增加下的立法供給的相對立法效能測量並未隨之提高。亦即政黨輪替後立法需求的增加，立法負擔更形沉重，立法產出的壓力也隨之增加，但是分立政府時期的相對立法效能顯然較一致政府時期爲弱。立法需求的增加最明顯的例子乃是在第四屆第六會期，行政院在九月初送到立法院的優先審查法案共有 410

16. 雖然法案累積到後來會期自然越來越多，但是如果將已通過法案排除，則這樣的趨勢並非必然是遞減的。例如第五會期與第六會期便出現後面會期較前一會期相對效率高的情況。

件，其中包括因應施政迫切需要修訂的法案 82 案，其中包括具時效性法案共 60 案，預算案 8 案，加入世界貿易組織（WTO）法案 14 案。另外還有經發會共同意見中涉及修正案有 43 件。另外還有配合行政程序法修訂法案 173 案，配合精省修訂法案 146 案。而為了因應龐大的立法需要，民進黨立院黨團幹事長蔡煌瑯，在第六會期初便提出黨團配合法案審議四大原則。¹⁷由此可知，立法供給的增加往往是立法需求下的必然結果。

2. 立法過程

政黨之間的衝突對立，在立法產出的部分很難清楚看到，因為產出本身便是衝突解決的結果，衝突紛爭最明顯的應該是在整體立法過程之中。只是這個部分是最難加以清楚呈現或是還原的，卻也往往是媒體與民眾對於政黨對立的觀感的來源。在有限的投票紀錄下，如何去捕捉政黨的立場與互動情形，必須由法案推動過程在立院中運作的情形加以觀察。立法過程的順利與否，可以由兩個部份來觀察，一是立法所需時間的長短，是否有所延遲，二是由立法所採用的方式，主要推動法案的機制為何。

首先，就法案進展時程而言，第四屆第四會期中，政黨輪替朝野易位的國會交鋒，期間發生停建核四、罷免總統、工時案、搜索權隸屬、農會掃黑等爭議性議題。第五會期一開始朝野便陷入核四案風暴後，釋憲爭議導致行政立法政黨對立，在野黨杯葛，將行政院法案與行政院擋在門外，由在野黨所主導的程委會，連續十六次封殺行政院所提之法案及行政命令，因此積壓的法案多達 112 件，未能獲得立法院查照的行政命令也高達 350 件。（中國時報，2001/03/10）。

在這樣的政黨關係下，第四會期與第五會期分別召開了臨時會。過去立院在每個會期的最後一天，挑燈夜戰法案清倉已成爲慣例，但是立法院臨時會的召開倒並非常事，自行憲半個多世紀以來，只有爲了中日條約以及核四

17. 包括一、全力支持行政院所提出四百多項優先法案通過。二、將因應加入世界貿易組織、落實經發會共識的相關法案列為最優先審議。三、配合精省以及行政程序法等法案，由朝野協商包裹快速通過。四、國會改革法案一定要在休會一個月前的十一月一日前通過。（工商時報，2001/09/10）。

停建案召開過三次臨時會，而第四屆立院中又召開了兩次，可謂相當特殊。其中第四會期召開臨時會，乃因核四案對立的結果，第五會期召開臨時會，主因最後兩次院會中，部分軍系立委堅持通過預算達二千餘億的「眷村改建條例修正案」，行政院堅持對此錢坑法案不放行，朝野利益交換不成杯葛議程，協商機制脫序，最後三天之內僅僅通過三件預算案、四件法律案導致議事癱瘓，立院空轉三天，在野黨聯手大刪 184 億餘元的追加減預算。攸關經濟發展的重大法案所謂金融六法未能排進議程，執政黨對外表示在野黨立法怠惰、惡性杯葛行政院提案，因此召開臨時會，促使金融六法在短短的兩天半的臨時會中通過（中央日報，2001/06/21）。兩次臨時會的召開一方面顯示出立法的急迫性，另一方面突顯出立法時程的拖延。

其次，值得注意的是，目前在立法院最主要的立法機制，當推政黨協商制度，要了解政黨之間的競合關係也必須由此切入。政黨協商自第三屆立院後漸成慣例，當時因三黨實質不過半的激烈競爭之故，必須另闢管道，透過協商解決歧異，提高立法效率。自此之後，在政黨競爭越激烈時，對於政黨協商往往便越形依賴。在第四屆第三、四會期中，當時的行政院祕書長邱義仁，在面臨黨政關係的僵局下，也公開表示朝野有必要透過協商形成新的共識，而當時民進黨祕書長吳乃仁也表示民進黨中以及立院黨團，應該與其他政黨共同建立制度化的協商管道，以支持新政府的施政。民進黨主要行動者體認到政黨合作的必要性，以及必須透過制度化的溝通與協商機制來進行（陳俊明，2001）。

根據了解立院運作的立委表示，沒有完成朝野協商的法案，不可能排上院會議程。¹⁸ 但因為朝野協商屬於非正式立法參與，過程並無書面紀錄，有時還排斥記者採訪，書面紀錄只交代協商結果的重點，但是結果交付院會同意備查後，便可以約束院會的法案審議，對於立委而言在此發言不留紀錄，不必負言責，且又能收實效，因而逐漸取代立法院中委員們在法案三讀過程

18. 立委王幸男表示第四屆立法院所通過的議案有九成是經過協商的結果（中國時報，2002/10/04）。

中的正式參與（工商時報，2001/04/09）。委員會成爲立委作秀質詢的場所，¹⁹實質針對法案詢答者少，法案爭議或是牽涉重大等實質性的相關討論，往往留到朝野協商處理，²⁰而經協商處理後連帶的法案記名投票表決也逐漸不需要。使得朝野協商由體制外走向體制內，喧賓奪主，成爲立院法案審議過程最爲關鍵的環節。²¹而在協商時，不論來自任何委員會不具職權者，只要對法案有興趣者都可以參與列席發言。²²許多法案往往經歷非常冗長的協商過程才能獲致一些共識。²³

因此若欲了解政黨之間的法案攻防與衝突，必須將過去立法正式參與的相關測量轉移到政黨協商過程。但是因爲苦無正式紀錄，協商的爭議過程乃至協商破裂並無法判別，只能依靠媒體的零星報導來窺知一二。政黨衝突最爲鮮明的例證乃是在第四屆第四會期，因爲工時案行政立法間產生僵局，協商破裂，到行政院宣布核四停建後，在野聯盟正式成形，協商機制因而宣告瓦解。一直到行政院長張俊雄與立法院長王金平在二〇〇一年二月中簽署核四復工協議，才使爭議長達 110 天（由二〇〇〇年十月中到二〇〇一年二月中）的核四案落幕，朝野協商大門也才重新開啓（自由時報，2001/02/14）。不過在協商重新開啓之後，因爲行政院有意在年底進行核四公投，民進黨因而提出將公投法列入協商，也險些使得協商再度破裂，且多項政院送到立院

19. 委員會功能被架空者，例如法制委員會在會期結束前一個下午排入八個完全不相干的組織法案審查、四、五個不相干部會接受綜合詢答、草率倉促地急忙將組織法全部通過初審，交付朝野協商。

20. 以第四屆第五會期爲例，包括國家安定基金設置及管理條例、公共債務法修正案等，都是在委員會階段遭到條文全數保留，等到朝野協商時，相關的立委才會開始花時間介入參與。

21. 例如在第五會期末審查中央政府追加減預算以及一百多筆法案時，因爲行政與立法關係的緊張，政黨之間的對立，使得往往一天下來，朝野立委只花五分之一時間在議場內審議法案與預算，五分之四的時間在議場外綁案交易。休會前最後幾天，每天都有十幾場超過百件法案的朝野協商同時進行（民眾日報，90/06/08）。紀錄顯示休會前夕當天院會九點開議，一小時之內通過三個法案後立即掛牌休息（聯合報，90/06/06）。

22. 例如在石油管理法 21 次協商中，除了主持協商立委較爲固定之外，大部分的立委來來去去。（工商時報，2001/04/09）。

23. 例如石油管理法在立院進入二讀前，便歷經兩年的時間，召開超過 20 次的朝野協商會議，已經創下立院設立朝野協商機制以來最爲輝煌的法案審查紀錄（工商時報，2001/04/09）。

的待審法案，都停擺在程序委員會無法付委，民進黨黨團總召周伯倫公開抨擊在野黨的立法杯葛，²⁴ 也又引發國民黨、親民黨、新黨黨鞭洪玉欽、鄭金玲、謝啓大等人的強烈反彈，協商又再度無法進展（台灣日報，2001/03/23）。²⁵ 協商不順利除了朝野政黨因爭議性議題導致的對立外，立法院長王金平曾批評民進黨缺乏經驗，行政立法內部步調不一致，未將肩負溝通協調為政策辯護的黨團幹部納入決策體系，使得他有時必須扮演執政黨黨鞭角色，幫助溝通協調法案。過去國民黨執政黨官員都會一直待在會場協調，但是民進黨官員往往在最後一天才看到人（中央日報，2001/06/11）。

為減少朝野協商的政黨對立僵局使法案順利推動，政黨之間進行條件交換的情形非常普遍。例如在一致政府時期的第四屆第二會期當時執政黨國民黨接受民進黨限期完成「公務人員行政中立法草案」、「政治中立法草案」等法案，以換取行政院長蕭萬長可以順利進行施政報告。在朝野協商中交換不成則產生互扣法案、綁案勒索，在政黨輪替之後的情形特別嚴重，因為在野黨佔多數席次的結果，在野黨議價的空間也隨之擴張，只要黨團或聯盟協商代表其中一人在協商後拒絕簽名，便可以杯葛法案，以此要脅勒索，成為肉桶立法的最佳場域，這樣的情形在會期結束之前特別明顯。

例如第四屆第五會期中，個別立委如無黨籍廖學廣扣下「石油管理法」以交換「基隆河整治條例」、國民黨許舒博因提案之「電子遊戲業管理條例」未能通過而杯葛議事、黃明和推動「國家癌症防治法」與「促進醫療產業發展條例」積極介入運作、新黨張世良護航「國防部參謀本部組織法」為人事護盤、國民黨軍系立委為「國軍老舊眷村改建條例」杯葛「中央研究院組織條例」、國民黨中央政策執行長洪玉欽被指為扣壓五十多項法案，不肯簽字

24. 周伯倫認為在野聯盟自從十月份開始不斷杯葛行政院法案，即使重新開始協商也不具實質意義，因為在野黨雖然同意讓無爭議法案先行付委，但卻又對每個法案有爭議，所以並無意義（台灣日報，2001/03/23）。

25. 立法院長王金平也表示過去一屆立委任期通過法案不過平均兩百個，現在兩個會期不到就有一百多個法案通過，說在野黨杯葛法案並不適當，且如果政府所提為高度爭議性的政治法案當然較難通過（民眾日報，2001/03/23）。

(民眾日報，2001/06/06；自立晚報，2001/06/07)。雖然第六會期相較於第五會期立法過程更為有效率，²⁶ 面臨緊迫的時間壓力下，立委照表操課，不過在會期休會前夕仍有不少風波，原先各政黨依照比例席次，各黨團提出交付表決法案共十六案，且協商優先審議總預算案，卻由於朝野互信基礎薄弱，在野黨擔心執政黨會在總預算審議結束後提出解散動議，因此重新協商，將預算案審議排到最後，使得總預算案也被法案綁架了(自由時報，2002/01/18)。最後兩天上演激烈的朝野攻防，國民黨在協商中要求民進黨就選罷法修正案簽字，同時將「離島建設條例」、「兩岸關係條例」修正案排入優先表決，交換民進黨的「土增稅法」，協商不成採表決，朝野陷入邊協商邊表決的情形。在分立政府時期立院會期休會前，由協商到交易到勒索到協商表決逐漸成為解決爭議的手段。

整個立法結果幾乎可說是政黨衝突的協商交換與議價的結果，因此將多個法案議題一起包裹性議題協商，以減少議價以及表決爭戰成本逐漸成為慣例。而多法案的包裹協商方式往往透過政黨認領法案，亦即分案協商召集的方式，取代委員會的召委與院會中的程委在議題安排上的主導權。法案的政黨分配認領一般取決於該政黨對該法案的重視以及是否有相關提案，例如相關行政院組織條例多為執政黨所負責召集協商。以第四屆立法院公報中，宣讀之朝野協商紀錄為準，各黨之間達成政黨負責法案協商的分配大致如下：

表七：第四屆各會期朝野協商分案協商各黨負責召集協商次數

會 期	分案協商數	國民黨	民進黨	親民黨	新 黨	無黨籍	超黨派
-----	-------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

26. 鑒於前兩個會期的教訓，第六會期一開始朝野的工作目標較為清楚，在時間的安排上也相形較為有計畫。由於該會期之前召開經發會，以及會期中的年底大選使得十一月停會一個月，使得朝野必須在相對有限的時間內完成許多重要工作，因為選後情勢丕變再來召開臨時會來補破牆也更形困難。因此行政院與立院執政黨黨團一開始便列出的法案審議方向，包括審議九十一年度中央政府總預算案，以及其他重大法案(工商時報，2001/09/04)。

						聯 盟	聯 盟
4-1	6	6	4	0	5	1	0
4-2	87	41	40	0	37	8	0
4-3	56	30	24	9	19	9	6
4-4	23	14	11	9	10	6	0
4-5	112	71	56	38	32	18	16
4-6	155	90	100	68	48	19	
a	47	32	26	13	18	4	0
b	108	58	74	55	30	15	

資料來源：作者自行整理自立法院公報

附註：1. 其中多數法案為兩個或兩個以上的政黨共同負責召集協商。

2. a 代表第五屆立委改選前，b 代表第五屆立委改選後。

大致而言，國民黨不論在政黨輪替前後，在政黨協商過程中的分案協商當中，一直扮演了相當重要的角色。六個會期中除了最後一個會期外，由國民黨所負責召集協商的法案數目向來領先各黨。至於最後一個會期中，則必須分兩階段來比較，在第五屆立委改選前，國民黨仍居國會多數的情形下，國民黨在負責召集協商上仍領先其他政黨，但是相當多數的分案協商（108件）是在第五屆立委改選後進行，在國會政黨勢力重新洗牌後，民進黨取代國民黨為國會第一大黨後，國民黨在法案的協商主導權上明顯的轉弱，民進黨在協商分案認領上首次超過國民黨。在法案的運作過程中，促進法案快速通過與化解紛爭的必要，多數黨在協商過程中往往較易取得多數法案負責協商的召集權，而非行政院執政黨，透過這種協商默契，交換支持彼此的法案，法案才能順利推動，衝突才能獲得解決。

五 結論：政黨合作與衝突並現的分立政府

綜合上述觀察可知，政黨的合作在政黨輪替後仍是持續的進行，否則第四屆立院中位居第二大黨的民進黨很難有效的推動法案。整體而言，政黨合作表現在三個部分：首先，政黨在提案上的合作表現在黨團聯合提案，並未隨著分立政府而消失，反有增加的趨勢。其次，投票表決在各黨立委們的眼中被視為非不得已不會使用的手段，因此一般認為政黨對立越激化，投票表決越頻仍，但是從相關資料中可以看到，政黨訴諸絕對性的投票表決以解決紛爭歧見的現象，在政黨輪替後的分立政府，不升反降，更明顯的是在政黨領導的黨對黨的對立投票中，同樣在分立政府下出現減緩的趨勢。另外，由最簡單的立法產出指標來觀察，在分立政府之下，通過議案法案雖然在第三、第四、第五會期中，確實有較前幾會期稍減的情形，不過並未明顯，反而在最後的關鍵會期中，出現大幅增加的趨勢。

以上述觀察分析結果為基礎，則傳統派學者 Sundquist (1988) 主張的分立政府所導致的立法僵局是否在第四屆立法院無法成立？前文也試圖由另外兩個面向來點出立法停滯與衝突的現象。首先，觀察立法產能的測量並非絕對性的，而是相對於當時的立法需求，由立法的供給與需求的關係中可以看出，分立政府之下的執政黨民進黨政府，其實面臨改變現狀的立法需求的膨脹，但是通過法案的相對比率並未隨之增加，亦即失敗的法案數遠大於通過的法案數比例，因此立法效能的提升同樣欠缺直接論據。再者，由立法過程觀之，立法時程的延遲往往是立法停滯的重要象徵，在分立政府下的第四、第五會期結束後召開臨時會，以解決在正式會期中無法獲得共識的重要議題與法案，也被譏為在「例行賽」中無法分出勝負，朝野互不相讓，不願讓對方得分的僵局，必須以「延長賽」的方式解決（聯合報，2001/06/29）。而 Kernell (1991) 認為分立政府會製造制度性衝突，法案的通過必須依賴結構性的協商交易來達成，在台灣分立政府下的立法院此種情況更為明顯，密室協商交易取代正式法案公開表決，為解決衝突則必須透過協商進行政黨利益

的分配妥協。

綜合觀之，政黨之間的競合關係相當的細膩複雜，連帶的立法過程與結果也並非單一線性地純然由行政立法政黨的一致性或分裂決定。相對於單一政黨組合形態對於立法的影響，修正派學者 Mayhew 提出六個替代性影響立法因素為：選舉誘因、總統領導能力、廣泛的國會多數、外在重要事件、民意傾向、以及議題分裂。因為憲政、國會結構的差異（前文已提及），這些因素在台灣第四屆立法院中雖然可見端倪，卻無法完全適用於解釋台灣的一致與分立政黨組合下的立法行為，不過這樣的思考方向，將立法研究的複雜性呈現出來，排除由政黨政府的組合形態單一因素的解釋，同樣可以適用於其他國家。

據此，本文認為分立政府只是統治結構，無法完全決定立法過程與產出結果，但是確實相當程度形塑了影響立法過程與結果的因素之間的組合模式。立法院中的政黨的合作與衝突，仍必須回到影響立法的基本因素思考，亦即由政治行為者的目的與行為者的資源，在分立政府之下產生的變化來分析（Weisberg and Patterson, 1998: 177）。在一致與分立政府之下，政治行為者會產生不同的彼此合作或衝突的動機，而面臨不同的資源分配的結果，也會決定合作或衝突的選擇與結果。亦即行政立法的政黨組合模式，以及政治行為者的動機與資源，共同設定了國會運作的機會結構（opportunity structure）。

就政治行為者的目的而言，總統與其行政團隊以及國會多數，即使分屬不同政黨的情形之下，在追求連任與政治影響力目標仍是一致的，因此面對立院改選時，兩者同樣希望極大化連任機會的條件下，對於選民的需求自然必須立即回應。兩者各自有追求的政策目標，然則政策目標中互有重疊亦有互斥，例如在第四屆立法院中，總統及行政院與立法院，同樣面對經濟衰退的困境，其實共享提振經濟景氣的政策目標，而互斥的議題則表現在意識型態對立上，例如在政黨重大政策黨綱的核四議題上則互不相讓。這樣的行為者目的與動機的重疊與互斥，往往也先決性地設定政黨間合作的空間與對立

的版塊。

除了政治行為者（政黨）的目的影響其行為之外，資源也具決定性角色。資源不單影響哪一方的議題取勝，也決定妥協的程度。如果個別政黨單獨行動便能獲得成功，則沒有政黨間合作的必要，例如在一致政府時期，政黨之間的合作顯得必要性與迫切性較低，反觀分立政府時期，政黨的合作則成為關鍵。一般廣義而言，總統（行政院）與國會議員個別擁有三種資源：憲政性、制度性、政治性資源（Weisberg and Patterson, 1998）。憲政性的資源表現在憲法賦予機構的制衡權力上，例如總統的否決權與國會的人事同意權等。制度性資源則表現在機關組織化的過程所擁有的資源，例如機關的人力專業化程度、政黨協商機制發展的成熟。憲政資源的變化往往較為緩慢不易人為更動，制度性資源例如政黨協商，則決定了立院立法的主要操作方式，政黨對立訴諸該項制度性資源尋求解決在第四屆中成為慣例，但是如何導向制度性資源的解決，則有賴政治性資源的配合。憲政與制度性資源設定了分立政府下的行政立法機關相對的固定資源，而政治性資源則是可以動員並加以操控的流動性資源，政治性資源主要表現在機關外部性的支持，例如議題的顯著性、公眾對議題的需求與支持等。政治性的資源的成本運算往往影響政黨間的合作與衝突。

一般而言，政黨的政治性資源乃是受到外部議題環境的影響，例如當工時、核四等爭議性議題並無法獲得廣泛民意的支持時，有利於政黨間合作的政治性資源在第四、第五會期中便出現短缺的現象，因此立法衝突頻繁導致立法產能處於低潮。相反的，在第四屆第六會期中，當民意多數傾向支持總統所標舉的經濟議題，同時立委們面臨立即的選舉連任的壓力，使得反對的成本增加，執政黨操作政黨合作的政治資源相對累積性增加。為尋求反對黨的支持，總統必須說服在野黨，使得反對的成本大於支持的成本，才能有利於政黨間的合作與執政黨議題的推動。

當然如何動員這樣的政治資源，則有賴於策略的操作，例如訴諸媒體，使議題向該方傾斜，在第四屆分立政府的後期執政黨慢慢地較嫻熟於政治資

源的累積性操作。正面操作的方式，主要是降低政黨合作的成本，例如透過第六會期召開前的經發會，以政治性會議的政治手段解決經濟問題，確實成功地將經濟議題（經發會共識與加入WTO入會前準備）塑造成為立法院的全民共識，順利排進第六會期的優先審議議題並有效的推動，第六會期中經濟議題成為主要的立法修法重點。而負面操作的方式，則是增加衝突的成本，例如黨鞭對外發言指責反對黨杯葛導致議事效率不彰，或是在第四屆最後會期的最後階段，立委改選時推出「在野黨再怎麼野蠻」的文宣，將衝突成本轉嫁致反對黨，使得敗選者意興闌珊，因顧慮選舉中的廣告形象使得預算審查刪幅大量減少等，因此第六會期所通過的法案中，在立委選後復會通過的法案遠高過選前的法案可見一斑（選前通過 67 筆法案、選後通過 104 筆法案）。這些都是透過策略操作，使得衝突的成本高於合作的成本，也是第四屆第六會期運作相較較為順利的關鍵性因素。²⁷

第四屆立法院中，呈現出相當豐富的立院政黨生態，並非分立政府—立法停滯 vs. 一致政府—有效統治的二分對立所能描述解釋，這樣的認知也過於化約行政立法之間互動的複雜性與流動性，本文試圖呈顯出第四屆立法院中，在一致與分立的政黨組合形態的政治結構下，政黨合作與衝突兼而有之的例證，包括立法通過數量的增加背後的數字陷阱，立法過程的延遲實現，政黨對立投票減少反映出過度依賴妥協交換式的政黨協商解決衝突等現象。在這樣矛盾的現象中，本文試圖在分立政府的政治結構下，找出導致政黨衝突的行為者動機與資源的解釋，更找出操作政黨合作的政治行為者的目的共享與資源運算的理性，希望對於台灣分立政府的現象提出脈絡化的解釋。當然，本研究受限於分立政府觀察時間與案例的短缺，難以更具系統化的加以整合出模式解釋，只能以此詳細的描述（thick description）作為未來理論實

27. 第六會期相對產能較前兩會期為高，除了制度解釋，還包括了非制度面人的解釋，民進黨黨鞭的改選中，第五屆的鷹派（總召周伯倫、副總召翁金珠、幹事長柯建銘）下台換上鴿派（林豐喜、張川田、蔡煌瑯），上任的鴿派以朝野和諧為主（中央日報，2001/06/08）。但是人的因素並非全然客觀的解釋，僅可參考。

證研究的初探。

參考書目

- Alt, James E., and Robert C. Lowry. 1994. "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States." *American Political Science Review* 88 (December): 811-28.
- Binder, Sarah A. 1999. "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96." *American Political Science Review* 93 (September): 519-33.
- Bond, Jon R., and Richard Fleisher. 1990. *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1996. "The President in a More Partisan Legislative Arena." *Political Research Quarterly* 49 (December): 729-748.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 1991. "Divided Control of Fiscal Polity in the Politics of Divided Government." in Gary W. Cox and Samuel Kernell eds. *The Politics of Divided Governmen*. Boulder: Westview: 155-75.
- . 1994. "Bonding, Structure, and the Stability of Political Parties: Party Government in the House." *Legislative Studies Quarterly* 19 (2): 215-231.
- Cox, Gary W., and Samuel Kernell eds. 1991. *The Politics of Divided Government*. Boulder, CO: Westview.
- Culter, Lloyd. 1988. "Some Reflections About Divided Government." *Presidential Studies Quarterly*. 18 (Summer): 485-92.
- Edward, Georg C. III. 1989. *At the Margins: Presidential Leadership of Congress*. New Haven: Yale University Press.
- Edward, Georg C.III., Andrew Barret, and Jeffrey Peake. 1997. "The Legislative Impact of Divided Government." *American Journal of Political Science* 41 (April): 544-63.
- Erickson, Robert S. 1988. "The Puzzle of Midterm Loss." *Journal of Politics* 50: 1011-29.

- Fiorina, Morris P. 1994. "Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?" *American Journal of Political Science* 41 (April): 543-63
- . 1996. *Divided Government*. 2nd ed. Boston: Allyn and Bacon.
- Gilmour, John B. 1995. *Strategic Disagreement: Stalemate in American Politics*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Jacobson, Gary. 1990. *The Electoral Origins of Divided Government*. Boulder, CO: Westview.
- Jones, Charles O. 1994. *The Presidency in a Separated System*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Kelly, Sean Q. 1993. "Divided We Govern: A Reassessment." *Polity* 25 (Spring): 475-84.
- . 1994. "Punctuated Change and the Era of Divided Government" in Dodd, Lawrence C. and Jillson Calvin eds. *New Perspectives on American Politics*. Washington DC: CQ Press.
- Kernell, Samuel. 1991. "Facing an Opposition Congress: The President's Strategic Circumstance." in Gary W. Cox and Samuel Kernell, eds. *The Politics of Divided Government*. Boulder, CO: Westview. pp: 87-112.
- Kingdon, John W. 1981. *Congressmen's Voting Decisions*. 2nd ed. New York: Harper and Row.
- Krehbiel, Keith. 1996. "Institutional and partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government." *Journal of Theoretical Politics* 8 (January): 7-40.
- . 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lohmann, Susanne, and Sharyn O'Halloran. 1994. "Divided Government and U.S. Trade Policy: Theory and Evidence." *International Organization* 48 (Autumn): 595-632.
- Linz, Juan J. 1990. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1: 51-69.

- . 1994. “Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?” in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela eds. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott. 1993. “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination.” *Comparative Political Studies* 26: 198-228.
- Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Matthews, Donald R., and James A. Stimson. 1975. *Yeas and Nays: Normal Decision Making in the U.S House of Representatives*. New York: Wiley
- McCubbins, Mathew D. 1991. “Party Governance and U.S. Budget Deficits: Divided Government and Fiscal Stalemate.” in Alberta Alesina and Geoffrey Carliner eds. *Politics and Economics in Eighties*. Chicago: University of Chicago Press.
- Peterson, Mark A. 1990. *Legislative Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*. Cambridge: Harvard University Press.
- Petrocik, John R. 1991. “Divided Government: Is It All in the Campaigns?” in Gary W. Cox and Samuel Kernell eds. *The Politics of Divided Government*. Boulder, CO: Westview: 13-38.
- Quirk, Paul J., and Bruce Nesmith. 1994. “Explaining Deadlock: Domestic Policy Making in the Bush Presidency.” in Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson eds. *New Perspectives on American Politics*. Washington, DC: CQ Press:191-211.
- . 1994. “Divided Government and Policy Making: Negotiating the Laws.” in Michael Nelson ed. *The Presidency and the Political System*. 4th. Washington, DC: CQ Press: 531-54.
- Rohde, David 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schattschneider, R. E. 1942. *Party Government*. New York: Farrar and Rinehart.
- Sheng, Shing-Yuan 1997. *Electoral Competition and Legislative Participation: the Case*

- of Taiwan*. Ph D. Dissertation of University of Michigan.
- Shugart, Matthew Soberg. 1995. "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government." *American Political Science Review* 89 (2): 327-43.
- Sinclair, Barbara. 1992. "The Emergence of Strong Leadership in the 1980s House of Representatives" *Journal of Politics* 54(August): 657-84.
- Stimson, James A., Michael B. MacKuen, and Robert S. Erikson 1995. "Dynamic Representation." *American Political Science Review* 89 (September): 543-65.
- Sundquist, James L. 1988. "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States." *Political Science Quarterly* 103 (Winter): 613-35.
- . 1992. *Constitutional Reform and Effective Government*, Rev. ed. Washington, DC: Brookings Institution.
- Taylor, Andrew J. 1998. "Explaining Government Productivity." *American Political Quarterly* 26 (October): 439-58.
- Thorson, Gregory. 1998. "Divided Government and the Passage of Partisan Legislation, 1947-1990." *Political Research Quarterly* 51 (September): 751-64.
- Thurber, James A. 1996. *Rival for Powers: Presidential-Congressional Relations*. Washington DC: CQ Press.
- Weatherford, M. Stephen. 1993. "Responsiveness and Deliberation in Divided Government: Presidential Leadership in Tax Policy Making." *British Journal of Political Science* 24 (January): 1-31.
- Weisberg, Herbert F., Eric S. Heberlig, and Lisa M. Campoli. eds. 1999. *Classics in Congressional Politics*. Addison-Wesley.
- Weisberg, Herbert F., and Patterson C. Samuel. 1998. *Great Theater: the American Congress in the 1990s*. Cambridge University Press.
- 吳重禮。2000。〈美國分立性政府研究文獻之評析：兼論台灣地區政治發展〉。《問題與研究》39，3：75-101。
- 吳重禮、林長志。2002a。〈我國 2000 年總統選舉前後中央府會關係的政治影響：核

- 四議題與府會互動的評析)。《理論與政策》16, 1: 73-98。
- 吳重禮。2002b。〈美國分立政府運作的爭議：以公共行政與政策為例〉。《歐美月刊》32, 2: 271-316。
- 黃紀、吳重禮。2000。〈台灣地區縣市層級『分立政府』影響之初探〉。《台灣政治學刊》4: 105-147。
- 楊樹源。2000。〈台灣地區『分立政府』與『一致政府』體制運作之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例〉。國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 陳陸輝、游清鑫。2001。〈民眾眼中的分立政府：政黨的府會互動與首長施政滿意度〉。《理論與政策》15, 3。
- 陳敦源、黃東益。1998。〈分裂政府在台灣：地方政治研究的新取向〉。《東海大學地方議會：回顧與展望學術論文集》。
- 陳杉榮。1996。〈立法院『三黨一派』的黨團運作〉。《國家政策雙週刊》138。
- 陳淑芬。2002。〈國會改革五法實施之成效與檢討〉。《月旦法學》85: 26-41。
- 張壹智。2001。〈『分立政府』與『一致政府』對於府會關係的影響：以台灣地區縣市政府為例〉。國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 陳俊明。2001。〈民進黨黨政關係初探〉。國策研究院國政研究報告。
<http://www.npf.org.tw/publication/IA/090/IA-R-090-010.htm>
- 〈天下雜誌國情調查政黨惡鬥讓民眾看壞未來〉。2000。《台灣日報》2000/12/01: 4。
- 〈政黨政治兩條戰線：重組與解組〉。2001。《中國時報》2001/01/02: 15。
- 〈國會立法議事應以國家整體利益為重〉。2001。《工商時報》2001/01/06: 3。
- 〈兩院簽署核四復工協議〉。2001。《自由時報》2001/02/14: 1。
- 〈立院 16 度封殺政院法案 政府運作癱瘓〉。2001。《中國時報》2001/03/10: 10。
- 〈謝啓大要求為在野聯盟杯葛說道歉 周伯倫指所言屬實道歉免談〉。《台灣日報》2001/03/23: 4。
- 〈立院朝野協商大夥熱吵〉。2001。《民眾日報》2001/03/23: 6。
- 〈石油管理法 朝野協商馬拉松〉。2001。《工商時報》2001/04/09: 2。
- 〈協商機制扭曲 法案透明度降低〉。2001。《聯合報》2001/06/06: 4。

- 〈在野聯盟內鬨 互批綁架法案〉。2001。《民眾日報》2001/06/06：3。
- 〈召開臨時會 不負人民所託〉。2001。《自立晚報》2001/06/07：2。
- 〈如此的協商機制還不改革嗎〉。2001。《民眾日報》2001/06/08：2。
- 〈立院空轉 上百件法案未清倉〉2001。《民眾日報》2001/06/08：2。
- 〈在野聯盟：臨會召開 先協商確認善意〉。2001。《中央日報》2001/06/08：2。
- 〈甫休會開臨會 又見以會養會〉。2001。《中央日報》2001/06/08：2。
- 〈王金平：執政黨陣腳亂 不知負責〉。2001。《中央日報》2001/06/11：3。
- 〈立法院臨時會 開與不開之間〉。2001。《中央日報》2001/06/21：11。
- 〈聯合筆記：平時不會 臨時會〉。2001。《聯合報》2001/06/29：15。
- 〈搶救經濟立足國際，朝野立委任重道遠〉。2001。《工商時報》2001/09/04：3。
- 〈民進黨團提法案審議四原則〉。2001。《工商時報》2001/09/10：2。
- 〈夜審爭議法案 演出表決大戰〉。2002。《自由時報》2002/01/18：2。
- 〈黨團協商違反民主〉。2002。《中國時報》2002/10/04：15。

Party Cooperation and Conflict under Divided Government

— The Fourth Term Legislative Yuan

Wan-Ying Yang *

This study focuses on the operational pattern of the 4th term Legislative Yuan during the unified and divided government, respectively. Especially, I investigate the performance and transformation of party politics during policy-making process. The 4th term Legislative Yuan presents a very rich array of party politics, such that the traditional dichotomous “divided government leads to congressional deadlock” versus “unified government leads to effective governance” cannot fully capture the reality, and this dichotomous view also reduces the complexity and fluidity of the interactions between the executive and legislative branches.

Thus, I examine the legislative process from the very beginning of bill-proposition, the prolonged process of party conflict and party bargaining, and the final stage of voting behavior and partisan voting. Through detailed analyses, I show the conditions under which parties will cooperate with or run against each other. This research shows that, under the conditions of the unified and divided government, party conflict and cooperation both works at the same term. I provide evidences: including the relative number of laws supplied and demanded, the delay of law enactments, the decrease of the party voting, and the over-dependence on

* Assistant Professor, Graduate Institute of Public Affairs, Ming-Chuan University

the inter-party bargaining to solve party conflict. From these contradicting phenomena, this paper attempts to search for the explanation of political actors' motives and resources to account for the party conflict, to search for the reasons of actors' shared goals and the calculation rationale to account for party cooperation, and as a whole, to provide a contextual explanation for the functioning of Taiwan's divided government.

Key words: divided government, unified government, the Legislative Yuan, party bargain, party conflict, party cooperation.